

PSE : Concepts et Controverses

Alain Karsenty

Pourquoi des Paiements pour services **environnementaux**? ... affaire de conventions!

- Distinguer, par convention,
 - services **écosystémiques** (services rendus aux hommes par la nature),
 - services **environnementaux** (services que les hommes se rendent entre eux... conduisant à maintenir ou améliorer un service écosystémique)
- Biens publics ou collectifs par nature vs. pratiques susceptibles d'être organisées selon différents modes (coopératifs, concurrentiels...)
- Les PSE s'adressent à des acteurs **qui ont des droits sur l'espace dont ils sont les usagers** et dont les pratiques ont un impact direct sur les services écosystémiques
 - Les ONG de conservation ne sont pas « des fournisseurs de SE », pas plus que les agents forestiers...
- Les PSE portent en général sur des “proxies”: contrats portant sur des pratiques agro-sylvo-pastorales et/ou le respect de zonage supposé favorables aux services écosystémiques (qualité de l'eau, diversité biologique...), même si le lien entre pratiques et service reste incertain

Que sont les PSE?

- Deux grands types de PSE:
 - Restriction de droits d'usage: accord sur la *suspension* de certains droits “de développement” en échange de rémunérations ou de transferts d'avantages (pas de transferts de droits, s'apparente à une servitude environnementale négociée et compensée – *environmental easement*)
 - En situation de propriété collective (droits d'exclusion), rémunération collective et solidarité forcée du groupe (conditionnalité)
 - Investissement (*assets building*) : rémunération de l'utilisateur foncier pour son temps de travail consacré à la restauration d'écosystème et/ou à des plantations **sur les terres qu'il possède ou contrôle**. Idéalement, co-investissement pour modifier les pratiques agro-sylvo-pastorales (transition écologique)
 - Contrats plus ciblés sur les ménages
 - La plupart des PSE combinent les deux dimensions
 - La conditionnalité plus facile à appliquer sur la dimension conservation que sur la partie investissement (temporalités différentes)

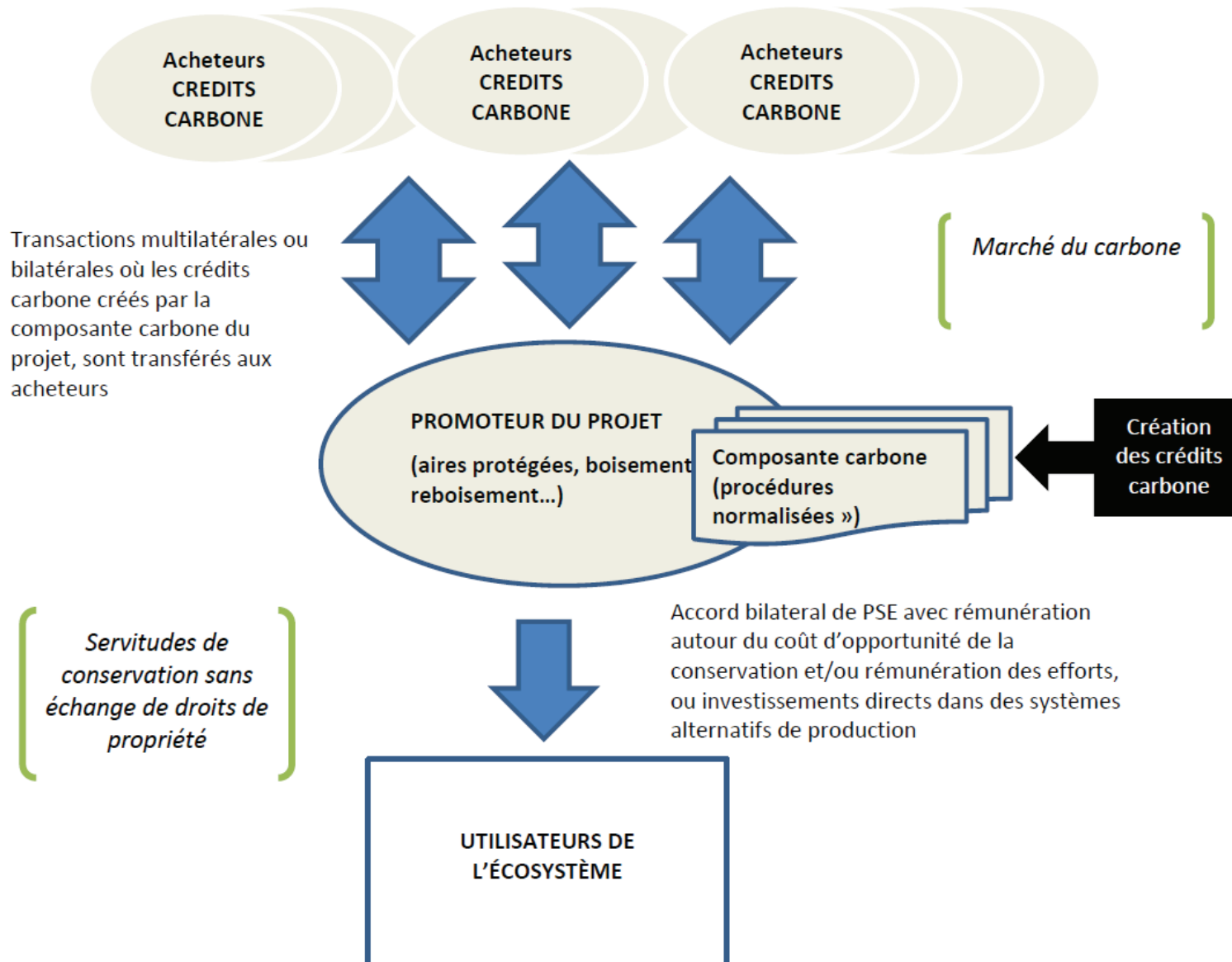
Qui paye?

- Principe implicite du “pollué – payeur” (ou du bénéficiaire – payeur)
- Eau: entreprises d’embouteillage (e.g. Vittel..), hydroélectrique, touristique...
- Mais quand services écosystémiques “globaux” (biodiversité, carbone...), besoin d’intermédiation
 - Le recours à la fiscalité est fréquent, même pour les biens collectifs comme l’eau d’un bassin
 - Couplage (*bundling*) des services justifiant les prélèvements (par exemple sur les factures d’eau pour payer la conservation des forêts)

Des instruments “de marché”?

- Les PSE ne sont pas des achats et/ou ventes de services écosystémiques
 - “Marchandisation” difficile de biens publics par nature (non susceptible d’appropriation)
 - Pas de transfert de droits de propriété
 - Pas de véritables marchés mais des contrats bilatéraux peu substituables (“fournisseurs obligés et clients contraints”)
- La *sélection* des fournisseurs peut être organisée à travers des enchères (Australie, USA...)
 - Risque de “sélection adverse”: les moins-disant financiers seraient aussi ceux qui ont le coût d’opportunité le plus faible, voir nul (effets d’aubaine)

Les “PSE carbone” (projets REDD+), “adossés” au marché plus que “basés sur le marché”



Projets REDD+ ou programmes de PSE tournés vers l'investissement?

- Les “projets REDD+” sont essentiellement des initiatives privées reposant sur la production et la vente de crédits carbone
- Coût très élevé de l'expertise et de la certification “carbone” qui pousse à “l'optimisation” du scénario de référence (*baseline*): prévoir le pire pour pouvoir prétendre, ensuite, l'avoir évité
- Réorienter REDD+ dans le cadre de politiques nationales au profit de programmes de PSE: réorientation des dépenses de l'expertise carbone vers l'investissement dans les transitions productives agro-sylvo-pastorales

Les PSE doivent ils être “efficients”?

- Raison économique: éviter les effets d'aubaine -> s'assurer que les paiements sont “additionnels”
 - Wunder (2007): « *Les paiements pour les PSE doivent être mis en œuvre stratégiquement, de manière à ce que l'additionnalité puisse être clairement démontrée. Cela signifie (...) que les populations locales qui vivent déjà en relative harmonie avec la nature sans qu'aucune menace crédible, interne ou externe ne pèse sur leur milieu, ne peuvent être considérés comme ayant droit à des PSE* »
 - Logique de compensation des coûts d'opportunité. Si $C.OP. \leq 0$: rien à compenser, pas de paiement
 - Mais la compensation des coûts d'opportunité insuffisante pour sortir de la pauvreté
- En pratique, l'additionnalité est peu contrôlée :
 - Coût élevé de la vérification (avec comportement stratégique des acteurs quant à leurs intentions)
 - Influence des autorités politiques: transferts sociaux et enjeux électoraux
 - Crainte de « chantage environnemental » des exclus des programmes PSE (Costa Rica)
- Autre conception: récompenser les « bons comportements » et rémunérer les « producteurs de nature » pour les services collectifs qu'ils rendent

Incitation et réglementation

- Les PSE rémunèrent souvent pour ne pas accomplir ce qui est déjà prohibé
 - Doit-on payer pour que les citoyens appliquent des lois?
 - Quelle équité pour ceux qui les appliquent par civisme?
 - Quels effets sur les futures générations de lois environnementales?
- Segmentation territoriale: zones où le principe de l'incitation l'emporte sur le principe de contrainte réglementaire?
- Payer temporairement pour faciliter l'application des lois?
 - Donner la priorité à l'investissement pour préparer l'avenir
 - Réserver le bénéfice des PSE aux revenus modestes?
- Segmentation territoriale ou segmentation sociale?

Risque d'utilitarisme généralisé ou redynamisation de l'action collective ?

- Le plus grand problème des PSE est qu'ils peuvent conduire les acteurs à endosser le raisonnement suivant : s'il n'y a pas d'autre motif que l'intérêt (pécuniaire) pour conserver la nature, alors nous sommes fondés à être « irresponsables » dès lors que ceci nous coûte quelque chose
 - Ceci peut légitimer un « droit au paiement », véritable créance émise sur la société, dès lors que les coûts de la conservation l'emportent sur les bénéfices.
- Les PSE peuvent transformer les acteurs ruraux en créanciers menaçants, en les incitant à formuler leur « droit » en ces termes : « *si vous ne me payez pas, je détruis* ». Une généralisation des PSE : rendra-t-elle improbable toute action désintéressée de conservation de la nature ?
- D'un autre côté, la nécessité de solidarité induite par la conservation contractualisée au niveau de collectifs peut être un facteur de redynamisation de l'action collective, comme certaines études en Amérique du sud le suggèrent
- C'est un des champs de recherche les plus prometteurs sur les PSE

Je n'ai pas
tout
compris...



Merci de
votre
attention!